

中国社区服务建设: 当前的问题及新模式探索

颜德如, 王诗悦

(吉林大学 行政学院, 长春 130012)

摘 要: 社区服务存在两个“核心”, 一是政府在社区服务建设中的核心地位, 二是社区公共服务在社区服务中的核心成分。当前, 中国社区服务建设存在一系列问题, 如政府职权不清、服务商业化色彩渐浓、服务供需矛盾突出等, 且这些问题已经严重阻碍了社区服务建设的良性发展。对此, 中国社区服务建设应在政府的总体调控下, 从社区管理创新的角度重点加强三个方面的建设, 即加快社区服务供给的信息与反馈机制建设、改善社区居委会的社区自治组织建设和培育非营利性组织的社区服务效能建设。

关键词: 中国; 政府; 社区公共服务; 社会管理创新

中图分类号: D638; C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007 - 4937(2013) 01 - 0020 - 05

一、“社区”与“社区服务”的内涵

通常认为, “社区”一词是由德国社会学家

F·滕尼斯首先引入社会科学的, 他认为, 社区是由同质人口组成的、关系亲密、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会群体^[1]。显然, 滕尼斯的这个界定缺少了地域性这一重要因素。随着经济社会的转型和人们认识的深入, 学界对“社区”概念从各个层面进行了重新界定, 如功能论者认为, “联系着各个社会制度的是人民的生活, 人民的生活有时空的坐落, 这就是社区”^[2]; 同质论者认为, “社区是相当多数的人民具有共同意识, 居住于共同的地区, 享受若干政治上的自治, 在复杂又变动的社会结构中共同致力于共同的生

收稿日期: 2012 - 10 - 22

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(10ZD&040); 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(11JZD030); 吉林大学“985 工程”项目

作者简介: 颜德如(1973—), 男, 四川仁寿人, 政治学系主任, 教授, 博士生导师, 法学博士, 从事当代中国政治研究; 王诗悦(1989—), 女, 黑龙江齐齐哈尔人, 硕士研究生, 从事当代中国政治研究。

活”^{[3]59}；区位论者认为，“社区是社会团体中个人及其社会制度的地理分布，每个社区都是一个社会，但每一个社会并非是一个社区”^{[3]149}。以上的界定从不同角度对社区的属性作了探索，指导人们加深对社区的认识。当前，学界对社区的内涵已经基本形成了以下共识：人口是社区形成的先决条件，地域是社区存在的基础，文化与认同感是维系社区发展的动因，社区组织与互动是社区繁荣的必备因素。因此，我们可以这样来认识社区，即聚居于特定区域，在一定的社区组织与社区互动中形成共同文化观念和社区归属感的人群组成的相对独立的社会实体。

与社区概念相联系，当前国内对社区服务的内涵形成了广义和狭义两种界定。广义论者认为，社区服务是“在政府的指导和扶持下，利用和开发社区内资源，发动和组织社区内成员，开展各种福利服务和便民服务，以不断满足人们的物质生活和精神生活的需求，提高人的素质，促进社会的进步与发展”^[4]，明确提出了社区服务的两个基本内容，即“福利服务”和“便民服务”。这里的福利服务是指无偿的公共服务，而便民服务则对应的是有偿或者低偿的私人商业性服务。显然，这是两种不同属性的服务。因此，一些学者对广义界定提出了异议，他们认为“市场机制会对社区服务的福利性目标造成冲击”^{[5]38}，社区服务应该是“在政府的指导下，通过调动社区内外各种资源而进行的福利性服务”^{[5]38}，他们明确肯定了社区服务的福利性、公共性属性，否定了可能产生过度逐利现象的私人商业性服务。广义与狭义的观点各有侧重，没有对错之分，然而考虑到社区服务建设的整体性和现实性，本文更倾向于广义的界定。这不仅是因为广义界定的包容性更强，而且更重要的是其与中国当前及未来相当长一段时期内的社区服务发展的条件状况及趋势相符。而狭义的社区服务概念更加适合于社区服务理念和实践发展更早更成熟的欧美发达国家。经济、文化、公民社会的高度发达为其提供了社区服务所需的良好物质基础、社会环境和供给平台，狭义的社区服务概念符合这些发达国家社区服务发展的基本现实。相对而言，以目前中国的基本国情及社区服务现状，要完成如此庞大的基层社区服务体系，单纯限定在社区服务的公益性和福利性范围内，不仅是不现实的，而且也不利于居民需求多元化的满足。因此，在中国发展社区服

务，将离不开私人商业化服务的供给和辅助。但是需要强调的是，社区服务的公私两方面内容并不处于同等地位，而是具有侧重性，应该突出社区服务的公益性、福利性，这样才能够彰显中国社区服务的本质属性。因此，本文认为，中国的社区服务应是以政府扶持为主导，社会资助为辅助，通过公益性、福利性的社区公共服务和便民的商业生活服务的提供，以不断满足社区成员日益丰富、多元的生活需求。在这里，要突出强调两个“核心”：一是政府在社区服务建设中的核心地位，二是社区公共服务在社区服务中的核心成分。

二、社区服务的种类及供给主体

关于中国社区服务建设的目标，2006年4月颁布实施的《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》（以下简称《国务院意见》）明确指出，既要不断改进政府提供公共服务的方式，又要充分发挥社区居委会在社区服务中的作用，还要培育社区生活服务民间组织，组织开展社区志愿服务活动，鼓励和支持各类组织、企业和个人开展社区服务，逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应、覆盖社区全体成员、服务主体多元、服务功能完善、服务质量和管理水平较高的社区服务体系^{[6]119}。这份《国务院意见》既划分了社区服务的基本种类，又指明了服务的提供主体及发展目标。根据这份意见书，中国社区服务包含了三大类别：一是社区福利性服务，旨在为不能满足基本生活需求的个人或者家庭提供非盈利性的产品和服务，包括社区救助、社区助残、社区养老；二是社区公益性服务，主要指由政府、社区组织、非营利性部门提供的无偿、低偿服务或者志愿服务，包括社区就业、社区卫生、社区文化、社区基础设施建设以及社区公共安全等；三是便民利民的商业服务，其目的在于满足居民需求的日益多元化，提高居民生活质量，例如物业管理、家政服务等。其中，前两类共同构成了社区公共服务的内容。

与社区服务的种类及要求相适应，中国社区服务的供给主体主要包括政府、社区自治组织、第三部门和商业性组织。就目前中国社区服务建设的进程来看，政府应该成为社区公共服务的主要提供者。而且，保障基本公共服务产品的供给是政府的社会职能之一，提供社区公共服务是政府部门的基本职责所在。一般认为，政府提供的社区公共服务项目，涉及治安、教育、消防、绿化、基

基础设施建设和维护、垃圾收集与处理等人们日常生活的各个方面。为了保障社区公共服务的供给,基层政府要为其职能部门及派出机构提供充足的资金、场所和人员支持。对于商业性社区服务领域,基层政府尽管并不承担直接提供的义务,但负有引导、规划和监督的职责。对于社区组织开展的公益性、互助性和志愿性服务,基层政府也要给予政策扶持和适当的财政补贴^[7]。在当前,以社区居委会为代表的社区自治组织是中国社区服务的最直接供给者。它接受政府资助和管理,在政府的规范和引导下,协助政府部门开展助残、养老、再就业等公共服务。而且,社区居委会具有深入社区内部的优势,能够调查了解居民生活的需求变化,提供多样化的便民服务;能够组织社区居民和社会组织参与社区服务,开展例如社区志愿互助、邻里爱心传递等形式多样、内容丰富的群众性自我服务活动;能够协调社区内不同利益群体、社会组织之间的关系,使其优势互补,合作共赢。

近年来,第三部门和商业性组织逐渐兴起,并快速发展。第三部门作为联系群众与政府的中介之一,成为社区服务供给主体的重要组成部分。第三部门主要指各种非政府、非营利的民间组织。基于公共利益而非个人私利的第三部门,具有民间性、非营利性、志愿性和公益性的组织特征^[8]。在中国,发展第三部门,不仅可以承接政府转移来的服务职能,减轻政府负担,降低服务成本,拓宽社区服务资金渠道,而且能够创造社区就业机会,培养社区居民投入社区志愿服务的热情。作为营利性的社区服务供给主体——商业性组织,是社区服务领域引入市场竞争机制的结果,也是满足中国社区服务快速发展的需要。发展商业性组织,有助于丰富社区服务的供给主体,提高社区服务的质量和水平,拓展社区服务资源,满足居民的多样化服务需求。

三、当前中国社区服务建设中的问题

中国的社区服务经过多年发展,服务设施逐渐完善,规模不断扩大。2011年,全国各类社区服务设施已达到14.8万个,其中,社区服务中心1.4万个,社区服务站4.9万个。社区卫生服务中心(站)共计32 812个,诊所(卫生所、医务室)177 754个^[9]。目前,全国95%以上的地级以上城市,86%以上的市辖区和一批县级市已经开展了城市社区卫生服务。以社区卫生服务中心为

主,社区卫生服务站为辅,医疗诊所、医护室为补充的社区卫生服务体系框架,正在大、中型城市逐步形成。尽管中国的社区服务建设已经初具规模,但还基本处于低水平阶段。综合来看,主要存在以下四个方面的问题。

第一,从服务主体来看,政府部门职权不清,服务、管理不到位。中国社区服务还处于初级阶段,居民对社区尚未形成归属感和依赖感,参与率低。社区自治组织、第三部门等在人、财、物方面资源匮乏,有待发展壮大。社区服务主体的困境使政府义不容辞地承担起社区服务建设各个方面的工作,但同时也遗留了政府职责权限不清的顽疾,徘徊于“越位”与“缺位”之间。政府管理的越位行为,一方面表现在直接插手各项社区管理、社区事务^{[10]147},另一方面是政府职能部门与社区居委会等社会组织之间的指导与协助、服务与监督关系,异化为领导与被领导、命令与服从的行政隶属关系^{[10]147}。政府将社区囊括进其行政式指挥中,最突出的表现就是社区党政工作的不断强化和社区服务的行政命令化。长此以往,社区自治组织的职能将进一步被削弱,而社区行政化色彩日趋浓厚,这与中国政府设定的社区服务发展目标背道而驰。政府管理“缺位”主要表现在:一是资金投入不到位。政府处于社区服务的主导地位,在其他服务主体发展相对不足的情况下,理应成为社区服务资金的主要提供者。然而在实践中,由于缺乏相应制度的保障,常常出现克扣或者根本不将社区服务建设资金纳入财政预算、或者大部分资金依靠社区自治组织自筹的现象。二是社区服务管理不到位。社区服务的内容涉及医疗卫生、就业、文化、教育、治安和养老等多个方面,需要政府各个部门协同配合共同提供。而现实中,由于缺少统一、规范的引导,政府内各部门之间不是形成权力的重叠就是权力的真空,从而使对社区服务的管理出现混乱现象。三是对社会组织的培育和扶持不到位。从发达国家和中国香港地区的情况来看,政府对社区组织的资助比例较高,如香港特别行政区政府对各种社会工作机构的资助经费一般都占该机构总预算的50%以上。而中国的一些地方政府则热衷于投资建设形象工程、政绩工程,对公益性社会中介组织的资助不舍得投入^{[10]147},导致这些社会组织在社区服务中难以发挥应有的作用。

第二,从服务性质来说,社区服务的商业化色

彩浓厚,呈现发展态势。基于国情,中国社区服务应以福利性、公益性为主,商业性为辅。但在实际操作中,由于受到不断增长的服务需求与资金短缺矛盾的掣肘,中国社区服务的商业化色彩日渐浓厚。如一部分街道办事处为促进当地人口就业,或者增加税源和财政收入,忽略了公共服务的公益性和福利性宗旨,在“社区服务产业化”的口号下,把社区公共服务办成商业性或者半商业性的盈利机构,社区服务中心成了盈利性大而福利性小的社区经济组织。甚至一部分公共设施被用来出租或者引进盈利项目,严重损害了社区居民的公共利益^{[11]52}。如何处理社区服务中福利性与经营性的关系,避免引入市场竞争机制后社区组织的趋利性倾向,是未来中国社区服务发展需要破解的难题。对此,有学者认为,政府是公共资源的最大所有者,理应成为社区福利的主要投资者。然而,中国社区服务发展的现状是,由于经济实力的限制,政府对社区服务的投资相对于不断增长的服务需求总是呈现稀缺状态,在目前乃至相当长的一段时期内,我们仍必须以有偿服务弥补无偿服务,以经营服务弥补部分福利服务^[12]。

第三,从服务内容来说,结构单一、供需矛盾突出。随着经济社会的发展,居民的生活质量和水平日渐提高,对社区服务的种类和层次也提出了更高的标准和要求。因而,社区服务有必要转变思路,更新服务内容,在保证基本公共服务均等化的同时,因地制宜地为居民提供更多的需求选择,满足不同阶层居民的实际生活需要。除此之外,供需结构矛盾还突出表现在:一是社区服务供给主体没深入社区内部实地调研,往往仅凭主观臆断作出模式化的决策,提供服务的随意性或者行政化倾向严重,以致社区养老、社区助残、社区低保等急需发展和充实的服务项目鲜有问津,而涉及经济收益的服务内容却供需饱和,阻碍了社区资源的有效配置和最优化发展。二是居民的利益诉求难以形成有效统一的表达传输到服务主体,双方无法形成有效的交流和互动,服务供需信息交流不畅,导致服务供需结构矛盾突出。

第四,从服务的环境来说,人力资源和制度规章供给不足。当前,高水平人力资源的匮乏对中国社区服务发展构成了现实障碍。从调查情况来看,目前中国从事社区服务的人员,除了街道、居委会的干部和工作人员外,以下岗失业人员、进城务工人员、待业人员和退休人员等人群为主,这些

人的受教育程度大多不高,也没有受过系统化的专门培训,基本不掌握与社区服务相关的专业知识和技能^[13]。而且更为严重的是,中国社区服务发展缺乏相关制度规范的保障。宪法和居民组织法虽然确定了社区居委会“基层群众性自治组织”的地位,但对社区居委会的自治领域、自治性质并没有明确的限定和解释,对社区居民行使自治权力、表达社区意愿的途径等问题也缺乏明确而具体的规定^{[11]52}。法制不完善就会导致服务主体之间职能界限的模糊,产生服务管理秩序混乱的现象。

四、中国社区服务建设的新模式探索

管理内容创新是社会管理创新的重点。创新社会管理模式,必须创新管理内容,理清管理领域,强化社会公共事务的管理,有效调处社会矛盾,维护各方各类群体的正当权益。当前,中国社区服务建设中的问题已经严重影响了社区服务的质量和结构,阻碍了社区服务的发展。加强社区服务建设,改善服务质量,创新社区管理模式应该成为今后一段时期中国社区建设的重要内容。本文认为,应重点加强以下三个方面的建设。

第一,改善服务信息供需双方的不平衡状况,培育居民的社区参与意识。当前,在中国社区服务的实践中存在着供过于求和供不应求的双重矛盾。究其原因,主要是由于中国社区服务的供给主体与居民需求之间存在着较为严重的“信息鸿沟”,服务信息不能实现双向流通。由此导致的服务供给变动性大、多样性不足和针对性不强问题,成为当前居民对社区服务现状不满的根源之一,也是居民难以融入社区服务建设的重要诱因。有鉴于此,中国有必要加快社区服务供给信息与反馈机制建设,构建信息供需交流平台,改善服务信息供需不平衡现状。在了解居民的服务需求的基础上,合理安排社区服务的内容和方式,调配服务结构,为居民打造“最贴心、最到位、最人性”的社区服务体系。当然,这一体系的建立与有效运行,必须以居民充分参与社区管理和决策为前提。逐步赋予居民在社区“当家作主”的实际权利,开展内容丰富、形式多样的社区集体活动,最大限度地调动居民的社区参与热情。在这方面,上海已经进行了一些探索。2007年2月,上海市长寿路街道按照《上海市社区代表会议实施办法》的要求,在原有居民代表会议的基础上进行调整、完

善,召开了首届社区代表会议,起到了一定的民意和信息收集作用^{[6][22]}。

第二,发挥以社区居委会为主体的社区自治组织效能,提高社区志愿服务水平。根据《中华人民共和国居民委员会组织法》的规定,居委会具有政治整合、公共服务、民间调解、政治协助以及民意表达等几大职能。可以说,社区居委会自诞生之日起,就扮演了社区服务的供给者、组织者和协调者的角色,特别是在组织社区互助服务、志愿服务方面,更是发挥着其他社会组织难以替代的作用。然而,由于强政府的管理体制在中国长期存在,导致社区居民对政府形成了一种惯性依赖心理,忽视了作为社区服务建设重要主体——社区居委会的职能作用。因此,在今后中国社区服务建设的过程中,应逐步淡化居委会的行政化倾向,复归居委会的社区自治组织效能,以此带动社区志愿服务的发展。有学者提出,可以通过让志愿者参与居委会的实际工作的方式,带动广大居民加深对居委会的理解和信任。志愿者在参与居委会工作的过程中,不仅能够提升自身服务社区的能力,而且有助于居委会从志愿者中获得优秀的干部^[14]。

第三,培育社区非营利性组织,壮大社区服务建设主体。非营利性组织作为中国社区服务建设的重要主体之一,具有自主经营、运作灵活的突出特点。非营利性组织能够及时了解和反馈居民利益诉求,扩大社会参与面,提高社会参与度。而且,其多样化的资金筹集能力将会分担政府在社区服务建设中的财政负担,从而拓宽社区服务的资金来源。此外,非营利性组织的专业化服务还有助于扭转当前中国社区服务中存在的参差不齐的问题。从西方发达国家和中国香港、台湾地区的经验来看,非营利组织已然成为社区服务发展的重要推动力量。相比之下,中国各地方的非营利性组织还处在发展初期,有必要采取一系列措施,扩大非营利性组织在社区服务建设中的作用。具体来说,政府应加大对非营利组织的资金支持,提供优惠政策。如减收或者免收非营利

组织的所得税,对社区公益资产免征财产税,对关系民生的社区服务项目按民用价格收取水、电、煤等费用^[15]。政府还可有计划地对非营利服务组织的人员开展培训,提升其专业水平,从而实现社区服务供给主体能力的整体提高。

参考文献:

- [1] 唐忠新. 现代城市社区建设概论[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2008: 1.
- [2] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1985: 94.
- [3] 丁元竹. 社区研究的理论与方法[M]. 北京: 北京大学出版社, 1995.
- [4] 刘伟能. 社区服务的理念功能和特色——为社区服务发展十年而作[J]. 中国社会工作, 1997 (2): 7.
- [5] 关信平, 张丹. 论我国社区服务的福利性及其资源调动途径[J]. 中国社会工作, 1997 (2).
- [6] 杨寅, 罗文廷. 城市社区公共服务的完善与改革——以上海市普陀区长寿路街道为例证[M]. 浙江学刊, 2008 (5).
- [7] 唐捐, 陈文. 相互嵌入的政府、市场和社会——深圳市西乡街区治理改革的探索与思考[M]. 北京: 中国社会出版社, 2010: 149.
- [8] 党秀云. 公共治理的新策略: 政府与第三部门的合作伙伴关系[J]. 中国行政管理, 2007 (10): 34.
- [9] 中华人民共和国 2011 年国民经济和社会发展统计公报[DB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/> (2012-02-22) [2012-06-19].
- [10] 王健. 社区服务社会化体系建设研究[M]. 成都: 四川出版集团, 巴蜀书社, 2008.
- [11] 姜德琪. 关于构建城市社区公共服务供给平台的思考[J]. 湖北社会科学, 2009 (3).
- [12] 徐永祥. 社区发展论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2001: 205.
- [13] 王国枫. 我国社区服务体系建设中存在的问题及解决对策[J]. 学术交流, 2005 (3): 142.
- [14] 袁媛, 谭建光. 中国志愿服务: 从社区到社会[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 11.
- [15] 侯岩, 等. 中国城市社区服务体系建设的研究报告[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 291.

[责任编辑: 王雅莉]